Legislative Summary LS-497E

BILL C-28: AN ACT TO AMEND THE FOOD AND DRUGS ACT

Sonya Norris
Science and Technology Division

Marlisa Tiedemann
Law and Government Division

14 February 2005

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

105-07500/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-28

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	29 November 2004	First Reading:	
Second Reading:	14 February 2005	Second Reading:	
Committee Report:	11 May 2005	Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 1

COMMENTARY 3

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-28: AN ACT TO AMEND THE FOOD AND DRUGS ACT*

BACKGROUND

The *Food and Drugs Act* governs foods, drugs, cosmetics and medical devices. With respect to food, the Act prohibits the sale of any food that is contaminated with a harmful substance, is unfit for consumption, consists of or contains animal or vegetable matter unfit for consumption, is adulterated, or has been handled in an unsanitary manner. The Act does not offer a definition of the term "adulterated," but does indicate in clause 30(1)(a) that the Governor in Council may make regulations "declaring that any food or drug or class of food or drugs is adulterated if any prescribed substance or class of substances is present therein or has been added thereto or extracted or omitted therefrom." Therefore, a food may be considered as adulterated only if the substance in question is prescribed in the regulations and is present in amounts other than the specified levels. Bill C-28, which was introduced in the House of Commons by the Minister of Health on 29 November 2004, permits foods with higher than allowable limits of agricultural chemicals, veterinary drugs or pesticides to be sold if they have been issued an interim marketing authorization by the Minister of Health.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Clause 1 of this bill amends section 4 of the *Food and Drugs Act*, which states that contaminated or harmful food cannot be sold. Bill C-28 amends this section with respect to the prohibition on adulteration of food. The original section 4 of the Act is renumbered as

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this legislative summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

subsection 4(1), and a new subsection 4(2) is added that states that food is not considered as adulterated if it has an interim marketing authorization and if the substance in question does not exceed the maximum residue limit set out in the authorization. The substances for which an authorization can be issued include agricultural chemicals, veterinary drugs, pest control products, or their components, derivatives and metabolites.

Clause 2 amends the Regulations section (section 30) of the *Food and Drugs Act* by adding two new regulation-making powers for the Governor in Council. These include: regulations defining "agricultural chemical," "food additive," "mineral nutrient," "veterinary drug" and "vitamin" for the purposes of the Act; and regulations regarding interim marketing authorizations.

Clause 3 adds new subsection 30.2 to section 30 of the *Food and Drugs Act*. The new subsection gives the Minister of Health the authority to issue an interim marketing authorization and outlines the authorization's types and limitations. The Minister has the authority to issue an interim marketing authorization if he or she determines that the food would not be harmful to the health of the purchaser or consumer. An authorization may cover an agricultural chemical, a veterinary drug, a food additive, a vitamin, a mineral nutrient or an amino acid. Additionally, the authorization may provide for a maximum residue limit for agricultural chemicals or veterinary drugs, or a maximum level of use for food additives, only if those substances are already allowed under the regulations and the authorization would permit a level higher than is currently allowed under the regulations, or would permit the substance to be present in, or used on or in, a different food. Section 30.2(4) states that the Minister may apply any terms and conditions to the authorization. Section 30.2(5) requires that authorizations, or notices cancelling authorizations, be published in the *Canada Gazette*, but states that they are exempt from sections 3, 5 and 11 of the *Statutory Instruments Act*. Section 30.2(6) defines the period for which an authorization is effective. The period begins on the date when the authorization is published in the *Canada Gazette*, and it expires on the earliest of: the date on which a notice of cancellation is published; the date on which a new regulation of the same effect as the authorization comes into force; or two years after the authorization is published. The provisions of clause 3 essentially move regulatory powers currently in section B.01.056 of the *Food and Drug Regulations* into the Act itself.

Clause 4 is a deeming provision that allows any Notice of Interim Marketing Authorization issued under section B.01.056 of the *Food and Drug Regulations* prior to the coming into force of clause 4 to be deemed an interim marketing authorization issued under the amended Act.

Clause 5(1) provides that if an agricultural chemical is a pest control product, then the maximum residue limit established under the *Food and Drug Regulations* as read immediately before the coming into force of clause 5(1) is deemed to be the maximum residue limit as set out in the *Pest Control Products Act*. Clause 5(2) states that clause 5(1) comes into effect once both section 89 of the *Pest Control Products Act* and clauses 1 through 4 of this Act have come into force.

Clause 6 states that the Governor in Council shall fix the day on which this Act comes into force.

COMMENTARY

This bill was introduced in the House of Commons on 29 November 2004 with no advance notice or indication as to what it is designed to accomplish. Notably, it will be moving the existing regulatory power for the Governor in Council to issue Notices of Interim Marketing Authorization to a legislative authority for the Minister.

Debate at second reading, however, provided some additional information. On 14 December 2004, the Parliamentary Secretary to the Minister of Health, the Honourable Robert Thibault, explained that this proposed amendment to the *Food and Drugs Act* was drafted in response to concerns expressed by the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations. He stated that the Scrutiny of Regulations Committee "expressed concern that the power to exempt some foods from the requirements of the Food and Drug Regulations would give to the director administrative discretion that exceeds the legislative authority granted by Parliament to the governor in council."[1] That is, those regulations exceeded the scope of the *Food and Drugs Act* in authorizing the issuance of notices of interim marketing authorizations – a problem that is corrected by Bill C-28.

---

(1) House of Commons, *Debates*, 14 December 2004

Résumé législatif LS-497F

PROJET DE LOI C-28 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES ALIMENTS ET DROGUES

Sonya Norris
Division des sciences et de la technologie

Marlisa Tiedemann
Division du droit et du gouvernement

Le 14 février 2005

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-28

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	29 novembre 2004	Première lecture :	
Deuxième lecture :	14 février 2005	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	11 mai 2005	Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 1

COMMENTAIRE 3

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-28 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES ALIMENTS ET DROGUES*

CONTEXTE

La *Loi sur les aliments et drogues* (la *Loi*) régit les aliments, les drogues, les cosmétiques et les instruments thérapeutiques. En ce qui concerne les aliments, elle interdit de vendre un aliment qui contient une substance toxique ou délétère, est impropre à la consommation humaine, est composé en tout ou en partie d'une substance provenant d'animaux ou de végétaux impropres à la consommation humaine, est falsifié ou a été manipulé dans des conditions non hygiéniques. Elle ne définit pas le terme « falsifié », mais indique à l'alinéa 30(1)*a*) que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements afin de « déclarer qu'un aliment ou une drogue, ou une catégorie d'aliments ou de drogues, est falsifié si une substance ou catégorie de substances prévue par règlement s'y trouve, y a été ajoutée ou en a été extraite, ou en est absente ». Par conséquent, un aliment ne peut être considéré comme falsifié que si la substance en question est réglementée et que si elle est présente dans des quantités qui ne respectent pas les niveaux prescrits. Le projet de loi C-28, présenté à la Chambre des communes par le ministre de la Santé le 29 novembre 2004, permet de vendre des aliments dépassant les limites admissibles de produits chimiques agricoles, de drogues pour usage vétérinaire ou de pesticides, pourvu que le Ministre ait accordé une autorisation de mise en marché provisoire.

DESCRIPTION ET ANALYSE

L'article 1 du projet de loi modifie l'article 4 de la *Loi*, selon lequel il est interdit de vendre un aliment contaminé ou nuisible. Le projet de loi modifie cet article en ce qui

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

concerne l'interdiction de falsifier des aliments. L'article 4 devient le paragraphe 4(1), et un nouveau paragraphe 4(2) est ajouté, lequel dispose qu'un aliment n'est pas tenu pour falsifié s'il fait l'objet d'une autorisation de mise en marché provisoire et que la quantité de résidus qu'il contient ne dépasse pas la limite maximale indiquée dans l'autorisation. Les substances pour lesquelles une autorisation peut être accordée sont les produits chimiques agricoles, les drogues pour usage vétérinaire et les produits antiparasitaires ou leurs composants, dérivés ou métabolites.

L'article 2 du projet de loi modifie l'article sur les règlements (art. 30) de la *Loi* par l'adjonction de deux nouveaux pouvoirs réglementaires pour le gouverneur en conseil, soit celui de définir les termes « additif alimentaire », « drogue pour usage vétérinaire », « minéral nutritif », « produit chimique agricole » et « vitamine » pour l'application de la *Loi* et celui de régir les autorisations de mise en marché provisoire.

L'article 3 du projet de loi ajoute à l'article 30 de la *Loi* le nouvel article 30.2, lequel confère au ministre de la Santé le pouvoir d'accorder une autorisation de mise en marché provisoire et donne un aperçu des types d'autorisations et de leurs limites. Le Ministre est habilité à accorder une telle autorisation s'il conclut que l'aliment ne sera pas nuisible à la santé de l'acheteur ou du consommateur. L'autorisation peut porter sur un produit chimique agricole, une drogue pour usage vétérinaire, un additif alimentaire, une vitamine, un minéral nutritif ou un acide aminé. En outre, l'autorisation peut prévoir la limite maximale de résidu à l'égard d'un produit chimique agricole ou d'une drogue pour usage vétérinaire ou la limite de tolérance à l'égard d'un additif alimentaire uniquement si la présence de cette substance est déjà permise par règlement et si l'autorisation permet qu'elle soit utilisée au-delà de la limite prévue dans le règlement ou qu'elle soit présente ou utilisée dans un autre aliment. Le paragraphe 30.2(4) prévoit que l'autorisation peut être assortie des conditions spécifiées par le Ministre. Le paragraphe 30.2(5) dispose que l'autorisation et tout avis l'abrogeant seront publiés dans la *Gazette du Canada*, mais qu'ils seront soustraits à l'application des articles 3, 5 et 11 de la *Loi sur les textes réglementaires*. Le paragraphe 30.2(6) énonce la période pendant laquelle l'autorisation a effet. Cette période commence à la date de publication de l'autorisation dans la *Gazette du Canada* et prend fin à la première en date des éventualités suivantes : la publication de son avis d'abrogation; l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement au même effet pris en vertu de la *Loi*; l'expiration d'une période de deux ans suivant sa publication. Essentiellement, les dispositions de l'article 3 du projet de loi placent dans la *Loi* le pouvoir de réglementation actuellement prévu à l'article B.01.056 du *Règlement sur les aliments et drogues*.

L'article 4 est une disposition déterminative selon laquelle une autorisation de mise en marché provisoire accordée avant l'entrée en vigueur de ce même article en vertu de l'article B.01.056 du *Règlement sur les aliments et drogues* est réputée avoir été accordée en vertu de la *Loi* modifiée.

Le paragraphe 5(1) du projet de loi prévoit que si le produit chimique agricole est un produit antiparasitaire, la limite maximale de résidu fixée dans le *Règlement sur les aliments et drogues* dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du paragraphe 5(1) est réputée avoir été fixée pour ce produit en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires*. Le paragraphe 5(2) dispose que le paragraphe 5(1) entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'article 89 de la *Loi sur les produits antiparasitaires* et des articles 1 à 4 du projet de loi.

Selon l'article 6, la date d'entrée en vigueur de la *Loi* est fixée par décret.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-28 a été présenté à la Chambre des communes le 29 novembre 2004 sans préavis ni indication de son objet. Un point important à noter est qu'il transforme en compétence législative du Ministre le pouvoir réglementaire qu'a actuellement le gouverneur en conseil de délivrer des autorisations de mise en marché provisoire.

Le débat en deuxième lecture a apporté certains éclaircissements. En effet, le 14 décembre 2004, l'honorable Robert Thibault, secrétaire parlementaire du ministre de la Santé, a dit que la modification apportée à la *Loi sur les aliments et drogues* donnait suite à un avis du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qui aurait « exprimé des inquiétudes indiquant que le pouvoir d'exempter des produits alimentaires des dispositions du *Règlement sur les aliments et drogues* conférerait une liberté de décision administrative *ultra vires* au directeur, au-delà de l'autorité législative accordée par le Parlement au gouverneur en conseil »[1]. Bref, le *Règlement* outrepasse la portée des dispositions de la *Loi* lorsqu'il permet d'émettre des autorisations de mise en marché provisoire, un défaut corrigé par le projet de loi.

---

(1) Chambre des communes, *Débats*, 14 décembre 2004.